

Note sous Tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion, 27 décembre 2006, affaire numéro 400444, Département de la Réunion contre CHR Felix Guyon
Grégory Kalfèche

► **To cite this version:**

Grégory Kalfèche. Note sous Tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion, 27 décembre 2006, affaire numéro 400444, Département de la Réunion contre CHR Felix Guyon. Revue juridique de l'Océan Indien, Association " Droit dans l'Océan Indien " (LexOI), 2007, pp.214-215. hal-02587288

HAL Id: hal-02587288

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02587288>

Submitted on 15 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Domaine public et privé des anciennes colonies, succession et droit administratif, affectation d'une dépendance du domaine public à un service public par l'État, compétence de l'État et non du département propriétaire pour procéder à la désaffectation de la dépendance

Tribunal administratif de Saint Denis, 27 décembre 2006 Département de La Réunion c/ CHR Félix Guyon, n° 400444

Le jugement du Tribunal administratif de Saint-Denis du 27 décembre 2006 est à la rencontre de deux grandes questions classiques du droit administratif qui ont récemment reçu des évolutions d'importance : les successions de personnes publiques et les mutations domaniales. Les faits sont les suivants : avant la départementalisation de La Réunion, l'État avait affecté le « camp d'Ozoux » au centre hospitalier. Celui-ci, devenu entre temps le CHD Félix Guyon occupe par conséquent un terrain qui peut appartenir au Département de La Réunion, c'est tout le moins ce que ce dernier prétend. Il demande par conséquent au juge administratif d'enjoindre au centre hospitalier d'évacuer au plus tôt les immeubles en question, et cela sous astreinte de 20 euros par jour de retard.

La première question qui se pose avant d'en arriver au fond est celle de la recevabilité du recours. L'article L 911-3 du code de justice administrative invoqué pour demander l'astreinte est un article accessoire aux articles L. 911-1 ou 2 du même code qui permettent une injonction du juge à l'administration « lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé » ou « prenne à nouveau une décision après une mesure d'instruction ». Or, en l'espèce, la demande est faite sans qu'il soit fait la moindre référence à une demande d'annulation d'un acte quelconque. Il s'agirait donc d'une demande d'injonction sous astreinte « brute », ce qui ne nous paraît pas correspondre au sens des dispositions de l'article invoqué. Manifestement, un autre article était invoqué dans la première requête du Département (l'article L 521-3 CJA) qui correspond à un recours en référé. Le fondement de la requête sur l'article L 911-3 est donc une « régularisation » du mémoire ampliatif. Celle-ci ne convainc pas plus que le premier fondement et il aurait fallu à notre sens rejeter la requête comme irrecevable faute d'un recours en annulation.

C'est cependant au fond que le jugement est véritablement intéressant. D'abord, il l'est pour ce qui concerne le domaine public départemental de La Réunion, issu de celui de l'ancienne colonie. Cette situation particulière n'est pas sans rappeler des questions qui ont bénéficié d'une synthèse récente, celle des « successions » entre personnes publiques (*cf.* S. Carpi-Petit, *Les successions en droit administratif*, Rennes, Presse Universitaires de Rennes, 2006). En l'espèce, les visas du jugement sont spécialement éclairants : le premier texte est la loi n° 46-451 du 19 mars 1946 qui « départementalise » La Réunion et crée donc la nouvelle personne morale de droit public. Le deuxième texte est un décret du 6 novembre 1947 (modifié) qui attribue le domaine colonial aux départements, le troisième étant un arrêté du 30 juin 1948 qui répartit les biens de l'ancien domaine colonial, notamment à La Réunion. Se fondant sur ces textes, le Tribunal administratif va estimer de manière moderne et conforme aux évolutions récentes dont on trouve l'aboutissement dans le Code général des propriétés des personnes publiques (CG3P) que « le Département de La Réunion, et non l'État, est propriétaire des immeubles du Camp d'Ozoux ». Rappelons que le droit de propriété des établissements publics sur du domaine public (et donc du CHD Félix Guyon) n'était pas envisagé dans cette loi dans la mesure où elle n'a été reconnue pour la première fois qu'en 1984 dans l'arrêt du Conseil d'État Mansuy, à propos de l'établissement public de la Défense. Comme le constate le Tribunal, le décret de 1956 créant le CHD n'a pas effectué le transfert de propriété. On a donc en l'espèce une application de la loi de transfert de la propriété publique et donc du domaine après la disparition des colonies et la création des départements, ce qui n'est pas si courant.

Le second point intéressant du jugement porte sur la théorie des mutations domaniale qui est en cause dans cette affaire. Cette théorie, créée par le Conseil d'État dans le fameux arrêt

d'assemblée *Ville de Paris et chemin de fer d'Orléans* de 1909 et mise en forme par la thèse de Marcel Waline (M. Waline, *Les mutations Domaniales*, Paris, Thèse, 1925) confère à l'État la possibilité de modifier autoritairement l'affectation de biens appartenant au domaine public d'autres collectivités ou établissements publics. Le fondement de cette théorie est classique, il tient au fait que l'État a conservé depuis l'Ancien régime une propriété immanente sur le domaine public dans son ensemble et que, de surcroît, il est le seul à pouvoir véritablement avoir une vision de ce qu'est l'intérêt général dans la tradition jacobine qui est la notre. Le problème auquel a été confronté cette théorie récemment se retrouve aussi en l'espèce : depuis 1909, non seulement les collectivités territoriales sont devenues de véritables personnes morales de droit public (est il nécessaire de rappeler que les communes étaient à cette époque analysées comme des personnes privées, et plus encore comme des incapables majeures ? cf. Léon Michoud, *La théorie de la personnalité morale*, 2. e. éd., Paris, éd. L.G.D.J., 1924, 2 vol.), mais aussi des personnes bénéficiant du principe de la libre administration des collectivités territoriales de l'article 72 al. 3 de la Constitution. De plus, depuis la décision du Conseil constitutionnel du 16 janvier 1982 sur les nationalisations, n° 81-132 DC, confirmée à de nombreuses reprises, on leur reconnaît un véritable droit de propriété, ce dernier étant même devenu un critère express de la domanialité des personnes publiques.

Cette double reconnaissance aurait pu faire disparaître la théorie des mutations domaniales. Tel n'a pas été le cas, elle n'a été que modifiée. D'abord par un arrêt CE 23 juin 2004, *Commune de Proville*, BJCL n°2/05 p. 103, concl. M. Guyomar, note S. Ferrari, le Conseil d'État a confirmé que le pouvoir d'expropriation d'un bien du domaine public qui emporte transfert de gestion n'empêche pas l'application de la théorie des mutations domaniales. Ensuite, le CG3P est venu confirmer la permanence de cette théorie dans son article L. 2123-4 et en a organisé certaines modalités.

En l'espèce, le cumul des deux théories du transfert de la propriété des colonies aux départements ultra-marins et des mutations domaniales conduit à dire que le transfert de la propriété s'est fait en conservant les mutations domaniales opérées par l'État avant le transfert. On est ici dans une nouvelle extension de l'application de la théorie, parallèle à celle de l'arrêt *Commune de Proville*. Ainsi, en application du principe du parallélisme des formes, seul l'État peut retirer l'affectation (au service public de la santé publique) modifiée par la mutation et conduire le CHD à rendre au département l'usage de sa propriété. Cette démutation n'ayant pas eu lieu, le jugement du tribunal administratif de Saint-Denis rejette la requête du Département et le condamne à 1000 euros en application de l'article L. 761-1 du CJA.

L'affaire n'est cependant peut être pas terminée. Depuis la codification du droit domanial dans le CG3P (par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 pour la partie législative), le principe a été posé d'une indemnisation des mutations domaniales, non seulement dans le cadre d'une expropriation (en application d'un droit de propriété classique), mais aussi plus généralement. C'est l'article 2123-6 CG3P qui dispose : « Le transfert de gestion prévu aux articles L. 2123-3 à L. 2123-5 donne lieu à indemnisation à raison des dépenses ou de la privation de revenus qui peuvent en résulter pour la personne dessaisie. Lorsqu'il découle d'un arrêté de cessibilité pris au profit du bénéficiaire d'un acte déclaratif d'utilité publique, l'indemnisation, fixée en cas de désaccord par le juge de l'expropriation, couvre la réparation du préjudice éventuellement subi par le propriétaire ». En l'espèce, à défaut d'avoir pu récupérer le terrain affecté au Centre hospitalier (devenu aujourd'hui CH Régional avant d'être bientôt CH Universitaire), le département pourrait en demander une indemnisation au Centre hospitalier, voire à l'État solidairement, indemnisation qui pourrait prendre la forme d'un loyer. L'occasion d'un autre contentieux ?